



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.006.02.2021

Andrzej Brzeziński
Burmistrz Miasta i Gminy
Janikowo
ul. Przemysłowa 6
88-160 Janikowo

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/064 – Realizacja dochodów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych przez gminy z województwa kujawsko-pomorskiego

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Janikowie, ul. Przemysłowa 6, 88-160 Janikowo ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Brzeziński, Burmistrz Miasta i Gminy Janikowo – od 9 czerwca 1990 r. ² . (akta kontroli str. 3-5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ustalanie i pobór podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych. 2. Dochodzenie zaległości z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych. 3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.
Okres objęty kontrolą	Lata 2019-2021 (I półrocze) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym i po tym okresie, jeżeli miały wpływ na kontrolowaną działalność ³ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Szymon Hałasiewicz, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/74/2021 z 21 maja 2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W regulaminie organizacyjnym Urzędu przypisano zadania związane z uzyskiwaniem dochodów z tytułu podatku od nieruchomości oraz o podatku od środków transportowych odpowiedniemu Referatowi. Skala stwierdzonych nieprawidłowości przy realizacji obowiązków związanych z tymi podatkami, zdaniem NIK, w znacznej mierze wynikała jednak ze zbytniego obciążenia pracą części pracowników wykonujących te obowiązki.

W Urzędzie realizowano działania zapewniające weryfikację wykazywanych przez podatników podstaw opodatkowania podatkiem od nieruchomości i środków transportowych. Stwierdzono jednak brak odpowiedniego i systematycznego reagowania na opóźnienia w składaniu informacji i deklaracji – zarówno w podatku od nieruchomości, jak i podatku od środków transportowych. Prawidłowo wydawano decyzje podatkowe dotyczące podatku od nieruchomości.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie dochodzenia zaległości podatkowych nie miały negatywnych skutków finansowych i dotyczyły opóźnień w podejmowaniu czynności egzekucyjnych (przekroczenie terminów w wystawieniu czterech upomnień i dwóch tytułów wykonawczych).

¹ Dalej „Urząd”.

² Dalej „Burmistrz” lub „organ podatkowy”.

³ Czynności kontrolne zakończono 28 lipca 2021 roku.

⁴ Dz. U. z 2020 r. poz. 1200 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

Do 31 marca 2021 r. udzielono 220 ulg w podatku od nieruchomości i od środków transportowych (na łączną kwotę 1,8 mln zł), przy ośmiu odmowach przyznania ulgi. Jako nieprawidłowe NIK ocenia działania przy udzieleniu 10 ulg, co stanowiło 18% zbadanych postępowań⁶, polegające na zebraniu niepełnego materiału dowodowego, tj. bez wykazania istnienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego⁷. Ponadto w przypadku udzielenia ulg wobec jednego z podatników stosowano ulgi trwające przez cały okres objęty kontrolą (na łączną kwotę 917,8 tys. zł). Zdaniem NIK takie stosowanie ulg stanowi odstępstwo od zasady powszechności opodatkowania i nie ma charakteru wyjątkowego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ustalanie i pobór podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych

Opis stanu faktycznego

1.1. Dochody ogółem Miasta Janikowo⁹ wyniosły 56 982,6 tys. zł w 2018 r., 62 885,6 tys. zł w 2019 r. i 66 482,9 tys. zł w 2020 r. Dochody własne w tych okresach wyniosły odpowiednio: 26 862,8 tys. zł, 28 923,9 tys. zł, 28 626,1 tys. zł.

Dochody z tytułu podatku od nieruchomości wyniosły: 10 747,6 tys. zł w 2018 r., 11 422,6 tys. zł w 2019 r. i 11 544,9 tys. zł w 2020 r. i stanowiły odpowiednio: 18,9%, 18,2% i 17,4% dochodów ogółem gminy. Podatek od środków transportowych wyniósł dla wskazanych lat odpowiednio: 676,2 tys. zł, 742,2 tys. zł i 700 tys. zł.

Liczba podatników ogółem wynosiła: 3 737 w 2018 r., 3 767 w 2019 r. i 3 797 w 2020 r., z tego z tytułu podatku od nieruchomości: 2 337, 2 353 i 2 381, a z tytułu podatku od środków transportowych: 48, 55, 56.

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 109-172)

1.2. Zgodnie z §15 regulaminu organizacyjnego Urzędu¹⁰, sprawy związane m.in. z prowadzeniem ewidencji dłużników i wierzycieli, terminowe wystawianie upomnień i tytułów wykonawczych oraz kierowanie tytułów do egzekucji należało do obowiązków Referatu Finansowego. Do zadań tego referatu należało także: rozliczenie podatków i opłat lokalnych, prowadzenie egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych, zakładanie i prowadzenie kart nieruchomości, wymiar podatku na podstawie informacji złożonych przez podatników w deklaracjach oraz stawek poszczególnych podatków, uchwalonych przez Radę, kontrola rzetelności informacji podanych przez podatników w deklaracjach, aktualizacje ewidencji podatników na podstawie informacji przekazywanych ze Starostwa Powiatowego, wprowadzanie korekt w wymiarze podatku związanych z nabyciem lub zbyciem nieruchomości albo ze zmianami w klasyfikacji gruntów, prowadzenie ewidencji skutków zwolnień ulg i umorzeń podatków i opłat dla celów sprawozdawczości, opracowywanie decyzji administracyjnych z zakresu prowadzonych spraw. Do

⁶ Z tego dwa na łączną kwotę 60,5 tys. zł dotyczące rozłożenia na raty zaległości podatkowych, a pięć na kwotę 131,6 tys. zł - umorzeń zaległości podatkowych.

⁷ Jednej z przesłanek zastosowania ulgi określonych w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2020 r. poz. 1325, ze zm.), dalej: „Ordynacja podatkowa” lub „Op”.

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁹ Dalej: „Miasto” lub „Gmina”.

¹⁰ Obowiązywał Regulamin Organizacyjny Urzędu nadany Zarządzeniem nr 106/2015 Burmistrza Miasta z 31 grudnia 2015 r. Do regulaminu wprowadzono zmiany: Zarządzeniami Burmistrza nr 69/A/2017 z dnia 30 października 2017 r., z 30 października 2017 r. i 12 czerwca 2018 roku.

zadań Skarbnika należał m.in. nadzór nad Referatem Finansowym, nadzór i kontrola realizacji budżetu Gminy.

Realizacją zadań z zakresu wymiaru, poboru i dochodzenia należności z tytułu podatków od nieruchomości i środków transportowych zajmowało się w okresie kontrolowanym pięciu pracowników Urzędu. Osoby te posiadały odpowiednią wiedzę i doświadczenie pozwalające na prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków¹¹.

(dowód: akta kontroli 46-49, 50-58)

1.3. Stawki podatku od nieruchomości i sposoby poboru tego podatku oraz stawki podatku od środków transportowych na lata 2019-2021 zostały określone w uchwałach Rady Miejskiej w Janikowie odpowiednio z 14 grudnia 2018 r., z 22 listopada 2019 r. i 24 listopada 2020 roku.

Stawki podatków określone w ww. uchwałach nie przekraczały stawek maksymalnych określonych w odpowiednich obwieszczeniach Ministra Finansów¹². Stwierdzono również, że przyjęto stawki dla wszystkich przedmiotów opodatkowania objętych podatkiem od nieruchomości, wskazanych w art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych¹³. W przypadku podatku od środków transportowych przyjęto stawki dla wszystkich pojazdów podlegających opodatkowaniu, z uwzględnieniem podziału tych środków transportu wskazanego w art. 10 ust. 1 wymienionej wyżej ustawy. Nie stwierdzono zapisów dotyczących zwolnień podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-45)

1.4. Burmistrz podał, że Urząd dysponuje bazą obejmującą ewidencję podatkową nieruchomości, która pozwalała na ustalenie wymiaru i informacji o opodatkowaniu nieruchomości. Jak podał, ustalenie, czy złożono informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych (osoby fizyczne)¹⁴ lub deklarację na podatek od nieruchomości (osoby prawne)¹⁵ nie jest możliwe na podstawie danych z bazy podatkowej.

Na podstawie wybranych 10 nieruchomości w obrębie gminy Janikowo ustalono, że prowadzona w Urzędzie baza podatkowa pozwalała określić wymiar podatku oraz ustalić czy dana nieruchomość była opodatkowana¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 70, 320)

1.5. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Inowrocławiu podał, że w 2019 r. wydano 10 decyzji w zakresie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych i przyjęto 29 zawiadomień o zakończeniu budowy. W 2020 r. wydano jedną decyzję w zakresie pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego i przyjęto 21 zawiadomień o zakończeniu budowy.

¹¹ Spośród tych pracowników trzech posiadało wykształcenie wyższe (w jednym przypadku uzupełnione wykształceniem podyplomowym), dwóch średnie. Staż pracy tych pracowników wyniósł od 13 do 45 lat, w tym od 1 do 39 lat dotyczył pracy związanej z podatkami. Pracownicy uczestniczyli w okresie ostatnich 5 lat w 35 szkoleniach, w tym 30 dotyczyło podatków i rachunkowości.

¹² Obwieszczenia Ministra Finansów: z dnia 25 lipca 2018 r. (M.P. z 2018 r., poz. 745); z dnia 24 lipca 2019 r. (M.P. z 2019 r., poz. 738); z dnia 23 lipca 2020 r. (M.P. z 2020 r., poz. 673).

¹³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1170, ze zm.), dalej: „ustawa o podatkach i opłatach lokalnych”.

¹⁴ Dalej również IN-1.

¹⁵ Dalej również DN-1.

¹⁶ W sześciu przypadkach nieruchomość była opodatkowana podatkiem od nieruchomości, w czterech przypadkach podatkiem od nieruchomości i podatkiem rolnym. Łączny wymiar podatku dla tych 10 nieruchomości wynosił 6,4 tys. zł.

Kontrolą objęto dokumentację 20 podatników, którzy złożyli zawiadomienie o zakończeniu budowy w 2019 r. i 2020 r. Ustalono, że w 16 przypadkach były wydane decyzje podatkowe, a podatnicy złożyli informację o nieruchomościach i obiektach budowlanych. W pozostałych trzech przypadkach brak było wydanych decyzji. W stosunku do tych podatników brak było złożonych informacji, wezwanie wysłano z opóźnieniem, tj. dopiero w trakcie niniejszej kontroli, co przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”. W jednym przypadku, jak ustalono budynku nie było w ewidencji gruntów i budynków. Inspektor w Referacie Finansowym podała, że brak danych w ewidencji tego budynku wynikał w tym przypadku prawdopodobnie z braku złożenia odpowiedniego operatu. Wskazała, że podjęte zostaną odpowiednie czynności wyjaśniające.

Inspektor w Referacie Finansowym podała, że weryfikacja danych podawanych w deklaracjach, informacjach podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości odbywa się poprzez analizę aktu notarialnego dołączonego do informacji oraz zawiadomień o wprowadzonych zmianach w danych ewidencyjnych Starostwa Powiatowego w Inowrocławiu. W przypadku deklaracji osób prawnych weryfikuje się również dane w KRS. Przy ustalaniu danych podatników w podatku od nieruchomości wykorzystuje się: dane z ewidencji gruntów i budynków, akty notarialne, informacje o nadaniu numeru domu.

(dowód: akta kontroli str. 463-475)

1.6. Terminowość przedłożenia informacji w stosunku do dnia zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku w podatku od nieruchomości sprawdzono na podstawie 35 przypadków (10 osób prawnych i 25 osób fizycznych). Na podstawie badanej próby ustalono, że w przypadku deklaracji złożonych przez osoby prawne, na łączną kwotę podatku 241,8 tys. zł, wszystkie deklaracje zostały złożone terminowo, zgodnie z art. 6 ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, tj. do 31 stycznia danego roku.

W przypadku informacji składanych przez osoby fizyczne (na łączną kwotę podatku 19,5 tys. zł) w każdym przypadku złożona była Informacja o nieruchomościach i obiektach budowlanych (IN-1). Jak podała Podinspektor w Referacie Finansowym Urzędu do lutego 2020 r. nie odnotowywano daty wpływu tych informacji do Urzędu.

Na podstawie 15 informacji złożonych w okresie 2020-2021¹⁷ ustalono, że ich złożenie w Urzędzie następowało w terminie od 1 do 62 dni (średnio 27) od dnia wystąpienia zdarzenia powodującego obowiązek złożenia takiej informacji. W dziewięciu przypadkach czas złożenia IN-1 wyniósł powyżej 14 dni, z czego w dwóch przypadkach wystosowano wezwanie do podatnika. W pozostałych 7 przypadkach (na kwotę 8,4 tys. zł) nie podejmowano działań w celu wyegzekwowania obowiązku złożenia informacji, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Na podstawie wyżej wymienionej próby ustalono, że weryfikacja danych podawanych w deklaracjach / informacjach odbywała się każdorazowo poprzez porównanie z danymi z ewidencji gruntów i budynków. W przypadku gdy zdarzenie wiązało się z umową w formie aktu notarialnego (24 przypadki dotyczące osób fizycznych) następowała również weryfikacja danych podanych w tej umowie. W jednym przypadku weryfikacja nastąpiła dodatkowo na podstawie Zawiadomienia Starosty o zmianach w danych ewidencyjnych. Potwierdzenie weryfikacji deklaracji / informacji odbywało się poprzez przystawienie pieczęci o treści „brak uchybień formalno-prawnych” i podpis osoby sprawdzającej.

¹⁷ Od 1 marca 2020 r. do 31 marca 2021 roku.

We wszystkich zbadanych przypadkach dotyczących wskazanej próby dotyczącej osób fizycznych, wydano decyzje podatkowe (ogółem 25), które objęto badaniem. Na podstawie zbadanej próby stwierdzono, że wydane decyzje: zostały sporządzone poprawnie pod względem formalno-rachunkowym i merytorycznym, odpowiadały wymogom Op, zostały wysłane do wszystkich właścicieli w sposób umożliwiający terminową ich zapłatę.

(dowód: akta kontroli str. 339-341, 463-473)

1.7. Badanie w zakresie prawidłowości aktualizacji bazy podatkowej dotyczącej podatku od środków transportowych, przeprowadzono na podstawie zestawienia pojazdów zarejestrowanych oraz wykazów zarejestrowanych i wyrejestrowanych należących do osób fizycznych i jednostek organizacyjnych terenu Miasta i Gminy Janikowo za okresy listopad i grudzień 2019 i grudzień 2020 r. oraz marzec 2021 r. Z informacji tych wybrano 15 pojazdów, których rejestrację zgłoszono w każdym z tych okresów. Na tej podstawie ustalono, że w trzech przypadkach odnotowanie w bazie podatkowej dotyczącej pojazdów odbyło się na podstawie złożonej deklaracji. W pozostałych przypadkach odbyło się to po upływie od 7 do 165 dni (średnio 78 dni) od wpływu wykazu zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdów przekazanych przez Starostwo Powiatowe w Inowrocławiu.

Jak podała Podinspektor w Referacie Finansowym nowo nabyte pojazdy wprowadzane są do bazy Urzędu na podstawie złożonych przez podatników deklaracji i weryfikowane z wykazem zarejestrowanych i wyrejestrowanych pojazdów otrzymywanych od Starostwa Powiatowego. Przyczyną wydłużonego okresu między zgłoszeniem przez podatnika do organu nabycia – zbycia pojazdu, a informacją od Starostwa Powiatowego były nieobecności w pracy związane z pandemią (praca zmianowa i kwarantanna), a także nadmiar obowiązków związany z innymi zadaniami – m.in. z wymiarem podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego, a także zwrotami podatku akcyzowego.

(dowód: akta kontroli str. 173-195, 346-350, 355-357, 363-364, 463-475)

1.8. Liczba złożonych przez osoby fizyczne, osoby prawne i podmioty nieposiadające osobowości prawnej deklaracji podatkowych dotyczących środków transportowych wyniosła: 55 w 2019 r., 56 w 2020 r i 57 w I poł. 2021 r. Wartość zadeklarowanego podatku wyniosła w tych okresach odpowiednio: 753,3 tys. zł, 752,7 tys. zł i 797,8 tys. zł.

Terminowość składania deklaracji sprawdzono na podstawie 25 deklaracji, z tego w 17 przypadkach obowiązek składania deklaracji wypadał na 15 lutego roku podatkowego. W pięciu przypadkach deklaracja złożona była terminowo, w 11 przypadkach deklaracja została złożona po terminie. Opóźnienie w złożeniu deklaracji wynosiło od dziewięciu do 136 dni. W trzech przypadkach wystosowano wezwanie do podatników do złożenia deklaracji. W przypadku ośmiu deklaracji obowiązek ich złożenia wystąpił w ciągu roku podatkowego. W tym przypadku deklaracje zostały złożone od 19 do 100 dni od daty zaistnienia obowiązku podatkowego, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

Ustalono, że wszystkie zbadane deklaracje posiadały adnotacje o braku uchybień formalno-prawnych wraz z datą i podpisem osoby wykonującej weryfikację. Adnotacja była wykonywana w dniu lub w terminie do 28 dni od daty złożenia deklaracji.

(dowód: akta kontroli str. 173-195, 346-350, 355-357, 363-364)

1.9. Jak podała Skarbnik Gminy i Miasta Janikowo w Urzędzie nie ma uregulowań dotyczących prowadzenia kontroli prawidłowości wykazanych danych przez

podatników. Kontrole przeprowadza się w przypadku stwierdzenia rozbieżności w złożonej informacji w porównaniu do danych z lat ubiegłych. Jak podała, w 2020 r. z uwagi na ogłoszenie stanu zagrożenia epidemicznego możliwość przeprowadzania kontroli była ograniczona.

W okresie 2019 – 2021 r. (do 21 lipca) przeprowadzono dwie kontrole dotyczące podatku od nieruchomości. W 2019 r. kontrola dotyczyła ustalenia zobowiązania podatkowego na 2019 r. Przeprowadzono czynności dotyczące weryfikacji powierzchni budynków. Po kontroli wydano decyzję zmieniającą wysokość opodatkowania. W 2020 r. przeprowadzono czynności w związku z koniecznością weryfikacji informacji o zmniejszeniu powierzchni gruntów i budynków wykorzystywanych do celów prowadzenia działalności gospodarczej. Stwierdzono, że powierzchnie pomieszczeń gospodarczych oraz pomieszczeń wykorzystywanych do celów mieszkaniowych były zgodne z przedstawionymi przez podatników. We wskazanym wyżej okresie nie prowadzono kontroli u podatników w zakresie podatków od środków transportowych.

Jak podała Skarbnik Gminy i Miasta Janikowo w latach 2019 – 2021 (do 21 lipca) nie wydawano indywidualnych interpretacji dotyczących podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Na stronie BIP Urzędu nie było informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw dotyczących uzyskiwania interpretacji przepisów prawa podatkowego, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 366-367, 462)

1.10. Zagadnienia związane z ustaleniem i poborem podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych nie były przedmiotem skarg, wniosków, informacji o nieprawidłowościach ani wniosków o udzielenie informacji publicznych. Zagadnienia te nie były także przedmiotem dedykowanych kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 261)

1.11. Burmistrz podał, że „identyfikacja ryzyk związanych z ustaleniem podatku od nieruchomości i od środków transportowych nie jest sformalizowana. W każdym roku przeprowadza się analizę polegającą na porównaniu deklaracji podatkowych i w przypadku różnic w deklarowanych powierzchniach do opodatkowania przeprowadza się kontrole. W 2020 r. miała miejsce taka kontrola. Od następnego roku planuję wprowadzić program pozwalający na bieżąco analizować i porównywać powierzchnie, wartość budowli, liczbę i rodzaj poszczególnych środków transportowych.”

Burmistrz wskazał, że „nadzór nad ustaleniem i poborem podatków od nieruchomości i środków transportowych sprawują poprzez Skarbnika Miasta i Gminy. Niemniej osobiście analizuję spływające na bieżąco deklaracje dużych i średnich podatników. Porównuję deklarowane kwoty i znając szacunkowy wzrost podatku jaki powinien wystąpić, razem z pracownikiem analizujemy jego prawidłowość. Podpisuję warunki zabudowy dla różnych inwestycji, przez co znam jej koszt, co pozwala na analizę niektórych deklaracji.”

(dowód: akta kontroli str. 369-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W 10 spośród 25 objętych badaniem spraw osób fizycznych, w których w latach 2019-2021 (I kw.) wystąpiły okoliczności uzasadniające powstanie obowiązku podatkowego z tytułu podatku od nieruchomości (na kwotę 8,6 tys. zł), organ

podatkowy nie wezwał podatników, którzy do dnia kontroli, tj. do 9 lipca 2021 nie złożyli informacji IN-1 wcale (trzech podatników) albo zrobili to z naruszeniem terminu 14 dni od dnia, w którym powstał obowiązek jej złożenia (siedmiu podatników), pomimo tego, że posiadał w tym zakresie wiedzę oraz uprawnienie wynikające z art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej. Wymieniony przepis stanowi, że organ podatkowy może zażądać złożenia wyjaśnień w sprawie przyczyn niezłożenia deklaracji lub sprawozdania finansowego lub wezwać do ich złożenia, jeżeli nie zostały złożone mimo takiego obowiązku. W przypadkach tych od wystąpienia okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego do złożenia IN-1 upłynęło od 20 do 62 dni, a w trzech przypadkach gdzie nie złożono ich wcale - upłynęło od 262 do 329 dni do dnia kontroli.

Inspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła, że brak wezwania podatników do złożenia stosowych informacji dotyczących podatku od nieruchomości wynikał z przeoczenia i z dużej liczby składanych informacji, co powoduje, że brak jest czasem możliwości wykonania wszystkich czynności terminowo.

W trzech zbadanych sprawach dotyczących podatku od nieruchomości organ podatkowy do ww. dnia kontroli, nie podjął czynności w celu wymierzenia podatku od nieruchomości w łącznej kwocie 0,2 tys. zł. Organ nie wezwał na podstawie art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej do złożenia informacji IN-1, ani nie wszczął postępowania celem wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego, stosownie do art. 21 § 3 Ordynacji podatkowej, mimo że posiadał informację o wystąpieniu okoliczności uzasadniających powstanie obowiązku podatkowego od 1 stycznia 2021 roku. Natomiast zgodnie z art. 21 § 3 tej ustawy jeżeli w postępowaniu podatkowym organ podatkowy stwierdzi, że podatnik, mimo ciążącego na nim obowiązku, nie zapłacił w całości lub w części podatku, nie złożył deklaracji albo że wysokość zobowiązania podatkowego jest inna niż wykazana w deklaracji, albo powstałego zobowiązania nie wykazano, organ podatkowy wydaje decyzję, w której określa wysokość zobowiązania podatkowego.

Inspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła, że wskazanych trzech podatników wezwano do złożenia informacji w sprawie podatku od nieruchomości w dniu 9 lipca 2021 r. W dwóch przypadkach wydano decyzje i naliczono podatek od 1 stycznia 2021 r. W jednym przypadku wciąż oczekuje się na złożenie przez podatnika stosownych informacji i dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 339-341, 463-477)

2. W 16 spośród 25 objętych badaniem spraw dotyczących podatku od środków transportowych na łączną kwotę 150,4 tys. zł, deklaracje DT-1 zostały złożone z opóźnieniem. Opóźnienie to w przypadku ośmiu deklaracji składanych do 15 lutego danego roku wyniosło od 54 do 85 dni. W przypadku deklaracji składanych w związku z wystąpieniem okoliczności powodujących konieczność ich złożenia w ciągu roku opóźnienie wyniosło od 5 do 86 dni. Mimo to Organ nie wezwał podatników, którzy nie złożyli w terminie bądź z naruszeniem terminu 14 dni od dnia w którym powstał obowiązek złożenia deklaracji DT-1, pomimo tego, że posiadał wiedzę o wystąpieniu tych okoliczności oraz uprawnienie wynikające z art. 274a § 1 Ordynacji podatkowej.

Podinspektor w Referacie Finansowym wyjaśniła, że „działania jakie podejmuje w celu aby deklaracje były składane terminowo to m.in. kontakt telefoniczny ze wszystkimi podatnikami podatku od środków transportowych w celu przypomnienia im o obowiązku składania deklaracji do 15 lutego każdego roku. Mimo to nie wszyscy podatnicy spełnili ten obowiązek”. Jak podała, „dopiero po zweryfikowaniu, wprowadzeniu i zaksięgowaniu wszystkich deklaracji jestem w stanie stwierdzić i przeanalizować kto z podatników nie dotrzymał obowiązku złożenia deklaracji w terminie i sporządzić pisemne wezwanie. Natłok pracy na początku roku

powoduje, że mogę zająć się tym dopiero około kwietnia. Powodem nie składania deklaracji w terminie jest przeoczenie obowiązujących terminów ze strony podatników.” Jak podała podejmie działania w celu doprowadzenia do sytuacji, aby deklaracje były składane zgodne z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 173-195, 346-350, 355-357, 363-364)

3. Zgodnie z art. 14j § 1 Ordynacji podatkowej do zadań burmistrza należy wydawanie, stosownie do swojej właściwości, indywidualnych interpretacji podatkowych. Na stronie internetowej BIP Urzędu Miejskiego w Janikowie nie było informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw dotyczących uzyskiwania interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników, co stanowiło naruszenie art. 8 ust. 3 w zw. z art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. d ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁸.

Skarbnik Gminy i Miasta Janikowo podała, że niezwłocznie zostanie opracowana treść stosownej informacji w BIP, celem wykorzystania przez mieszkańców do rozstrzygnięć wątpliwości w zakresie podatków lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 366-367, 462)

OCENA CZĄSTKOWA

W Urzędzie realizowano działania zapewniające weryfikację wykazywanych przez podatników podstaw opodatkowania podatkiem od nieruchomości i od środków transportowych. Prawidłowo przygotowano projekty uchwał Rady Miejskiej w Janikowie, które określały stawki podatków objętych kontrolą. Prawidłowo wydawano decyzje podatkowe dotyczące podatku od nieruchomości. Stwierdzono jednak brak terminowego i systematycznego reagowania na opóźnienia w składaniu informacji i deklaracji – zarówno w podatku od nieruchomości, jak i podatku od środków transportowych. W tym zakresie zdaniem NIK nieprawidłowości wynikają ze znacznego obciążenia pracą osób realizujących działania podlegające kontroli. Na stronie internetowej BIP Urzędu Miejskiego w Janikowie brak było informacji o sposobie przyjmowania i załatwiania spraw dotyczących uzyskiwania interpretacji przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników.

OBSZAR

2. Dochodzenie zaległości z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Zaległości ogółem gminy wynosiły 1 231,8 tys. zł na koniec 2018 r., 1 089,0 tys. zł na koniec 2019 r., i 1 188,6 tys. zł na koniec 2020 r. Zaległości z tytułu podatku od nieruchomości wyniosły w tych okresach odpowiednio: 641,6 tys. zł, 606,8 tys. zł, 536,4 tys. zł. Zaległości z tytułu podatku od środków transportowych wynosiły na koniec wskazanych okresów odpowiednio: 185,1 tys. zł, 142,3 tys. zł i 72,6 tys. zł.

Liczba podatników posiadających zaległości wynosiła 313 na koniec 2018 r., 317 na koniec 2019 r. i 373 na koniec 2020 r. Liczba podatników posiadających zaległości z tytułu podatku od nieruchomości wynosiła w tych okresach odpowiednio: 204, 198 i 247. Liczba podatników posiadających zaległości z tytułu podatku od środków transportowych wynosiła w tych okresach odpowiednio: 12, 16 i 7.

(dowód: akta kontroli str. 60-69, 109-172)

2.2. Skarbnik Gminy i Miasta Janikowo podała, że analiza terminowości wpływów z tytułu podatków od nieruchomości i podatków od środków transportowych oraz spłaty zaległości z tych podatków prowadzona jest w trybie bieżącym, a także po

¹⁸ Tj. Dz. U. z 2020 r., poz. 2176.

upływie terminu płatności zobowiązania. Powtórnej weryfikacji dokonuje również w trakcie sporządzania sprawozdania RB-27S, które dotyczy dochodów gminy.

W Urzędzie obowiązywała instrukcja windykacji należności wprowadzona zarządzeniem Burmistrza z 31 marca 2011 roku¹⁹. Określono w niej m.in. że upomnienie wystawia się nie później niż 3 miesiące od upływu miesiąca, w którym upłynął termin płatności podatku. Określono, że tytuły wykonawcze wystawia się sukcesywnie, z tym, że zaległości dotyczące I półrocza najpóźniej do 31 października danego roku; zaległości dotyczące II półrocza najpóźniej do 31 marca następnego roku.

(dowód: akta kontroli str. 312-314, 345)

2.3. Wobec osób / podmiotów zalegających z terminowym wnoszeniem podatków od nieruchomości, przed podjęciem działań windykacyjnych, podejmowano działania informacyjne w formie telefonicznej.

W 2019 r. wykonano 98 telefonów, w 2020 r. - 74 w 2021 r. (do dnia prowadzenia czynności kontrolnych²⁰) - sześć telefonów. Po przeprowadzonych rozmowach telefonicznych zaległości uregulowało odpowiednio: 95, 73 i 6 dłużników. Odnotowanie przeprowadzonej rozmowy telefonicznej odbywało się na wykazie dłużników z podaniem daty jej przeprowadzenia.

Na podstawie losowej próby 45 podatników, wobec których przed podjęciem windykacji podjęto działania informacyjne ustalono, że zapłata zaległości nastąpiła we wszystkich przypadkach. Zapłata zaległości następowała od 0 do 177 (średnio 20) dni od daty wykonania telefonu. W dwóch przypadkach wyniosła powyżej 100 dni. W jednym z tych przypadków wystawiono upomnienie, w drugim – przeprowadzono jeszcze kolejne dwie rozmowy telefoniczne. W obu przypadkach przeprowadzone czynności skutkowały zapłatą zaległości.

(dowód: akta kontroli str. 299-303)

2.4. Badaniem objęto próbę 50 zaległości podatkowych, w tym 35 z tytułu podatków od nieruchomości i 15 z tytułu podatku od środków transportowych.

Ustalono, że w każdym przypadku po terminie płatności podatku wysyłano upomnienia z pouczeniem, że w przypadku niewykonania obowiązków we wskazanym terminie zostanie wszczęte postępowanie egzekucyjne.

W przypadku podatku od nieruchomości badaniem objęto zaległości na kwotę 143,7 tys. zł. Czas od przypadającego terminu płatności podatku do wysłania upomnienia wynosił od 17 do 39 dni (średnio 24 dni), w tym w jednym przypadku czas ten wyniósł powyżej 30 dni. W trzech sprawach na łączną kwotę 0,4 tys. zł zapłata nastąpiła po wystosowaniu upomnienia. W pozostałych sprawach: w 9 przypadkach po wysłaniu upomnienia wydano na wniosek podatnika decyzję przyznającą ulgę podatkową, w jednym przypadku nastąpił zgon podatnika, w 22 sprawach na łączną kwotę 35,0 tys. zł, przekazano sprawę do dalszej egzekucji.

W przypadku zaległości w podatku od środków transportowych badaniem objęto zaległości na kwotę 49,8 tys. zł, w stosunku do których prowadzono postępowanie egzekucyjne. W sprawach tych czas od przypadającego terminu płatności podatku do wysłania upomnienia wynosił od 7 do 150 dni (średnio 82 dni), przy czym w 10 sprawach czas ten wynosił powyżej 30 dni. W czterech przypadkach na kwotę 10,4 tys. zł, wysłanie upomnienia nastąpiło w czasie dłuższym niż trzy miesiące od

¹⁹ Dalej „Instrukcja windykacji należności”.

²⁰ Tj. do 6 lipca 2021 r.

upływu miesiąca, w który upłynął termin płatności. Było to niezgodne z Instrukcją windykacji należności, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierzone nieprawidłowości”.

(dowód akta kontroli str. 267-293, 306-307, 309-314, 316)

2.5. Badanie w zakresie prowadzonej egzekucji administracyjnej i wystawiania tytułów wykonawczych, przeprowadzono na próbie zaległości, o których mowa w pkt. 2.4, przekazanych do egzekucji, tj. 22 spraw dotyczących podatku od nieruchomości i 15 spraw dotyczących podatku od środków transportowych.

W przypadku podatku od nieruchomości tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 4 do 167 dni od daty doręczenia upomnienia (średnio 57 dni), przy czym w 18 przypadkach było to powyżej 30 dni. Wszystkie tytuły zostały przekazane do właściwego miejscowo urzędu skarbowego. W 8 przypadkach na kwotę 10,7 tys. zł przeprowadzona egzekucja spowodowała uregulowanie należności.

W dwóch przypadkach (dotyczących zaległości na kwotę 0,9 tys. zł) wystawienie tytułu odbyło się niezgodnie z terminem wskazanym w Instrukcji windykacji należności, co przedstawiono w sekcji „stwierzone nieprawidłowości”.

W przypadku podatku od środków transportowych tytuły wykonawcze wystawiono w terminie od 7 do 78 dni od daty doręczenia upomnienia (średnio 35 dni), przy czym w sześciu przypadkach było to powyżej 30 dni. Wszystkie tytuły zostały przekazane do właściwego miejscowo urzędu skarbowego. W 10 przypadkach na kwotę 34,0 tys. zł, przeprowadzona egzekucja spowodowała uregulowanie należności, w jednej sprawie na dzień prowadzenia czynności kontrolnych nastąpiło częściowe uregulowanie zaległości.

(dowód akta kontroli str. 267-293, 308, 309-314, 319)

2.6. W kontrolowanym okresie²¹ wystąpiły cztery przypadki przedawnienia zobowiązań podatkowych na łączną kwotę 97,3 tys. zł²², które miały miejsce w 2019 roku. W każdym z tych przypadków wystawiono tytuły wykonawcze i prowadzono postępowanie egzekucyjne. Jedno prowadzone postępowanie okazało się bezskuteczne i naczelnik urzędu skarbowego je umorzył. W jednym przypadku postępowanie zostało umorzone w związku z postanowieniem sądu o ogłoszeniu upadłości. W pozostałych sprawach w toku prowadzonego postępowania egzekucyjnego na podstawie tytułów wykonawczych nie zostały zastosowane skuteczne środki egzekucyjne w rozumieniu art. 70 § 4 Op. i stosownie do art. 70 § 1 tej ustawy zobowiązania uległy przedawnieniu. Nie wystąpiły przypadki przedawnień do wydawania decyzji podatkowych.

(dowód: akta kontroli str. 315, 331)

2.7. Zagadnienia związane z dochodzeniem zaległości z tytułu podatku od środków transportowych i podatku od nieruchomości nie były przedmiotem skarg, wniosków, informacji o nieprawidłowościach ani wniosków o udzielenie informacji publicznych. Zagadnienia te nie były także przedmiotem dedykowanych kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 261)

2.8. Burmistrz podał, że identyfikacja ryzyka związanego z poborem podatków o nieruchomości i od środków transportowych nie jest sformalizowana. Polega na porównywaniu danych i w przypadku różnic odpowiednim na nie reagowaniem. Burmistrz podał, że wydał zarządzenie (31 stycznia 2011 roku) gdzie opisane są procedury dotyczące windykacji należności. Jak podał, zadaniem pracowników

²¹ Do dnia prowadzenia czynności kontrolnych, tj. 12 lipca 2021 r.

²² Dotyczyły one zaległości z lat: 1) 2001-2003; 2) 2007-2008; 3) 2012-2013; 4) 2009-2014.

odpowiedzialnych za bieżącą windykację jest konsekwentne upominanie drobnych podatników. Oprócz wysyłania upomnień na piśmie pracownik odpowiedzialny za windykację wykonuje kilkadziesiąt telefonów do podatników, o których wie, że po przypomnieniu telefonicznym zapłacą zaległy podatek.

Burmistrz podał, że nadzór nad dochodzeniem zaległości z tytułu wyżej wskazanych podatków polega na analizie kwartalnych sprawozdań RB-27S, gdzie można stwierdzić zmiany w ściągalności podatków, niemniej na bieżąco analizuje sprawy dotyczące dużych i średnich podatników.

(dowód: akta kontroli str. 336-337, 369-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W czterech spośród 15 objętych badaniem zaległości w podatkach od środków transportowych na kwotę 10,4 tys. zł wysłanie upomnienia nastąpiło w czasie dłuższym niż trzy miesiące od upływu miesiąca, w który upłynął termin płatności (opóźnienie wyniosło od 19 do 44 dni). Było to niezgodne z §2 ust. 6 Instrukcji windykacji należności.

Skarbnik Gminy i Miasta Janikowo wyjaśniła, że wynikało to z nieobecności pracownika realizującego te obowiązki, związanego z długotrwałym zwolnieniem lekarskim. Od 1 czerwca 2020 r. obowiązki te przejął nowo zatrudniony pracownik. Od tego roku nastąpiła poprawa w zakresie terminowości wysyłania upomnień.

(dowód akta kontroli str. 267-293, 306-307, 309-314, 316, 368)

2. W dwóch przypadkach (dotyczących zaległości na kwotę 0,9 tys. zł) wystawienie tytułu wykonawczego odbyło się niezgodnie z terminem wskazanym w Instrukcji windykacji należności, tj. po upływie 21 i 63 dni od terminu z niej wynikającego.

Jak podała Inspektor w Referacie Finansowym wynikało to w jednym przypadku z omyłkowego pominięcia, w drugim – z przyczyn technicznych programu do wystawiania tytułów wykonawczych.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 3 pkt 2 i 3 rozporządzenia Ministra Finansów z 25 października 2010 r. w sprawie zasad rachunkowości oraz planów kont dla organów podatkowych jednostek samorządu terytorialnego²³, zadaniem komórki rachunkowości jest w szczególności sprawdzanie terminowości wpłat należności przez podatników i terminowe podejmowanie czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych, takich jak upomnienia, tytuły wykonawcze.

(dowód akta kontroli str. 267-293, 308, 309-314, 319)

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd podejmował działania w zakresie egzekwowania badanych zaległości podatkowych. Stwierdzone nieprawidłowości w tym obszarze nie miały negatywnych skutków finansowych i dotyczyły opóźnień w podejmowaniu czynności egzekucyjnych (przekroczenie terminu w wystawieniu czterech upomnień i dwóch tytułów wykonawczych).

²³ Dz. U. nr 208 poz. 1375, dalej: „rozporządzenie w sprawie zasad rachunkowości”.

OBSZAR

3. Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych.

Opis stanu faktycznego

3.1. Skarbnik Gminy podała, że przy udzielaniu ulg, umorzeń, rozkładania na raty i odraczaniu należności podatkowych w gminie mają zastosowanie ogólnie obowiązujące przepisy prawa.

Skarbnik podała, że w 2021 r. przewiduje się nieznaczny spadek wpływów z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych w związku z sytuacją epidemiczną wywołaną przez COVID-19. Wskazała, że największe przedsiębiorstwa z terenu gminy regulują bieżące zobowiązania podatkowe w całości, natomiast małe przedsiębiorstwa, w szczególności usługowe, występują o udzielenie różnych form pomocy w zakresie płatności podatku.

(dowód: akta kontroli str. 266)

3.2 W 2019 r. w zakresie podatków od nieruchomości i środków transportowych złożono 96 wniosków dotyczących ulg podatkowych. Najwięcej wniosków, tj. 70 dotyczyło umorzenia zaległości i odsetek. W roku tym w zakresie wskazanych wyżej podatków udzielono 98 ulg na łączną kwotę 803,5 tys. zł, co stanowiło 98% wszystkich udzielonych ulg. Wystąpiło pięć przypadków odmowy przyznania ulgi podatkowej.

W 2020 r. w zakresie wyżej wskazanych podatków złożono 97 wniosków dotyczących ulg podatkowych. Najwięcej wniosków, tj. 87 dotyczyło umorzenia zaległości i odsetek. W roku tym w zakresie wskazanych wyżej podatków udzielono 103 ulgi na łączną kwotę 781,8 tys. zł, co stanowiło 92% wszystkich udzielonych ulg. Wystąpiły trzy przypadki odmowy przyznania ulgi podatkowej.

W 2021 r. (I kwartał) w zakresie wyżej wskazanych podatków złożono 19 wniosków dotyczących ulg podatkowych. Najwięcej wniosków, tj. 17 dotyczyło umorzenia zaległości i odsetek. W roku tym w zakresie wskazanych wyżej podatków udzielono 19 ulg na łączną kwotę 214,3 tys. zł, co stanowiło 97% wszystkich udzielonych ulg. Do dnia rozpoczęcia kontroli nie wystąpiły przypadki odmowy przyznania ulgi podatkowej.

Jak podała Inspektor w Referacie Finansowym najczęstszymi przyczynami udzielania ulg była trudna sytuacja finansowa, choroba, śmierć bliskiej osoby, powstałe szkody w firmie. Wystąpiło również 26 przypadków udzielenia ulgi w związku z pandemią COVID.

(dowód: akta kontroli str. 64-69)

3.3. W okresie objętym kontrolą wystąpiło osiem przypadków odmowy udzielania ulgi podatkowej. Badaniem objęto wszystkie na łączną kwotę 31,6 tys. zł. W wydanych decyzjach jako najczęstszą przyczynę odmowy udzielenia ulgi podawano brak wskazań i powodów do ich udzielenia. Nie było odwołań do organów wyższej instancji w zakresie wydanych odmów.

(dowód: akta kontroli str. 68)

3.4. Badanie w zakresie odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia na raty przeprowadzono na podstawie próby 30 decyzji udzielających ulg na łączną kwotę zaległości podatkowych 536 tys. zł. Zbadano również cztery sprawy dotyczące

odroczenia terminu płatności podatku, w których odmówiono przyznania ulgi na łączną kwotę 22,3 tys. zł.

W wyniku badania stwierdzono, że udzielanie wyżej wskazanych ulg poprzedzone było złożeniem wniosku o udzielenie ulgi podatkowej, zebraniem materiału uzasadniającego udzielenie ulgi i jego rozpatrzeniem. Załatwienie spraw odbywało się z dochowaniem terminów określonych w art. 139 §1 Ordynacji podatkowej.

Zgodnie z art. 67a §1 pkt 1 Ordynacji podatkowej organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może odroczyć termin płatności podatku lub rozłożyć zapłatę podatku na raty. W dwóch przypadkach na łączną kwotę 60,9 tys. zł w prowadzonych sprawach udzielono ulgi pomimo braku zebrania pełnego materiału dowodowego, wykazującego istnienie ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Było to niezgodne z wyżej wskazanym przepisem Ordynacji podatkowej, co szerzej przedstawiono w sekcji „stwierdzone nieprawidłowości”.

Od 2016 r. w Gminie obowiązywała uchwała²⁴ wprowadzająca opłatę prolongacyjną równą obniżonej stawce odsetek za zwłokę ogłaszanej na podstawie art. 56d Ordynacji podatkowej. Prawdliwość obliczania opłat prolongacyjnych sprawdzono na podstawie badanej próby spraw dotyczących odroczenia terminu płatności podatku (14 spraw). Łączna wysokość opłaty prolongacyjnej w tych sprawach wyniosła 6,4 tys. zł i została wyliczona w prawidłowych wysokościach.

(dowód: akta kontroli str. 196-246, 304-305)

3.5. Badanie w zakresie umarzania zaległości podatkowych przeprowadzono na próbie 25 decyzji udzielających wskazanych ulg na łączną kwotę zaległości podatkowych 344,8 tys. zł. Zbadano również wszystkie sprawy (cztery), w których odmówiono udzielania ulgi na łączną kwotę zaległości 9,2 tys. zł. W wyniku badania stwierdzono, że udzielanie wyżej wskazanych ulg poprzedzone było złożeniem wniosków o ich udzielenie. Złożone wnioski zawierały elementy określone w art. 168 § 2 Ordynacji podatkowej. Postępowania podatkowe były prowadzone terminowo, zapewniono stronom czynny udział w postępowaniu. Wydane decyzje spełniały wymogi formalne określone w art. 210 § 1 Op.

Zgodnie z art. 67a §1 pkt 3 Ordynacji podatkowej organ podatkowy, na wniosek podatnika, z zastrzeżeniem art. 67b, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może umorzyć w całości lub w części zaległości podatkowe, odsetki za zwłokę lub opłatę prolongacyjną. W ośmiu przypadkach na łączną kwotę zaległości podatkowych 224,1 tys. zł zgromadzony materiał dowodowy nie potwierdził przesłanek istnienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 196-243, 247-249, 304-305)

3.6. W kontrolowanym okresie nie wydawano z urzędu decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych dotyczących podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych. Rada Miejska nie uchwaliła udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną.

(dowód: akta kontroli str. 251)

²⁴ Uchwała Rady Miejskiej w Janikowie Nr XX/166/2016 z dnia 9 listopada 2016 r.

3.7. Badaniem w zakresie udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych (z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych), które stanowiły pomoc de minimis przeprowadzono na próbie 15 ulg zastosowanych wobec wszystkich podatników, o których mowa w pkt. 3.4 i 3.5 wystąpienia pokontrolnego. W wyniku kontroli ustalono, że we wszystkich zbadanych przypadkach wydano zaświadczenie o pomocy de minimis. Wszystkie wydane zaświadczenia były zgodne z obowiązującym wzorem i wydane w dniu wydania decyzji podatkowej. Łączna kwota udzielonej pomocy (o wartości brutto) wykazana w zbadanych zaświadczeniach wyniosła 176,0 tys. zł. W zbadanych sprawach znajdowały się zaświadczenia o udzielonej pomocy de minimis jakie podatnicy otrzymali w ciągu roku oraz w ciągu dwóch lat poprzedzających złożenie wniosku. W zbadanych czterech sprawach dotyczących odroczeń lub rozłożeń na raty zaległości podatkowych nie było sprawozdań finansowych za okres 3 ostatnich lat obrotowych sporządzanych zgodnie z przepisami o rachunkowości, co szerzej przedstawiono w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 261-263)

3.8. Zagadnienia związane z udzielaniem ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych nie były przedmiotem skarg, wniosków, informacji o nieprawidłowościach ani wniosków o udzielenie informacji publicznych. Zagadnienia te nie były także przedmiotem dedykowanych kontroli zewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 261)

3.9. Dane dotyczące pomocy publicznej były przekazywane prezesowi UOKiK²⁵ za pomocą aplikacji SHRIMP. Zawierały one: dane beneficjenta pomocy, informacje podstawowe i szczegółowe, datę udzielenia pomocy, nazwę i NIP podmiotu udzielającego pomocy, wartość pomocy, jej formę i przeznaczenie. Badanie w zakresie poprawności i rzetelności przekazywanych danych przeprowadzono na próbie wymienionej w pkt. 3.7 wystąpienia, nie stwierdzając w tym zakresie nieprawidłowości.

W Urzędzie podawano (w kontrolowanym okresie za 2019 r. i 2020 r.) do publicznej wiadomości wykaz osób fizycznych, prawnych oraz jednostek organizacyjnych, którym udzielono ulg, odroczeń umorzeń lub rozłożono spłatę na raty w kwocie przewyższającej łącznie 500 zł wraz ze wskazaniem wysokości umorzonych kwot i przyczyn umorzenia. Podano również do publicznej wiadomości²⁶ wykaz osób prawnych, fizycznych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, którym udzielono pomocy publicznej.

(dowód: akta kontroli str. 252-261, 264)

3.10. Burmistrz podał, że identyfikacja ryzyka związanego z udzielaniem ulg w spłacie zobowiązań z tytułu podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych nie była sformalizowana. Analiza wniosku każdego podatnika polegała na ocenie wiarygodności danych zawartych we wniosku, w tym m.in.: aktów notarialnych, warunków zabudowy, pozwoleń na budowę itp. Burmistrz podał, że szczególnej analizie podlegają podatnicy gdzie wysokość podatków ma znaczący wpływ na budżet gminy, a jego zadaniem jest bieżące analizowanie wpływów

²⁵ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

²⁶ Podanie odbywało się poprzez publikację tych informacji w BIP i w siedzibie Urzędu, a odbyło się na podstawie Zarządzenia Burmistrza z 24 czerwca 2020 r. i 24 maja 2021 r. (publikacja na BIP 26 maja 2021 r. i 25 czerwca 2020 r., publikacja [zgodnie z adnotacją na zarządzeniach Burmistrza] na tablicy ogłoszeń Urzędu 25 czerwca 2020 r. i 27 maja 2021 r.).

podatków lokalnych w tym od znaczących podatników. Burmistrz podał, że nigdy nie wydaje upoważnień do wydawania decyzji dotyczących udzielania ulg podatkowych. Nadzór oparty jest więc na osobistej wiedzy na temat danego podatnika, jego inwestycji powodujących w przyszłości wzrost podatków bądź jego bieżących problemów. Niemniej zawsze przed podjęciem decyzji pracownik Referatu Finansowego załącza stosowne informacje, w tym o ulgach z lat poprzednich.

(dowód: akta kontroli 336-337, 369-370)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W dwóch przypadkach (dotyczących rozłożenia na raty zaległości podatkowej) na łączną kwotę 60,9 tys. zł²⁷ organ podatkowy udzielił ulg bez zebrania pełnego materiału dowodowego, tj. bez ustalenia czy zachodzi jedna z przesłanek zastosowania ulgi, tj. ważny interes podatnika lub interes publiczny. We wnioskach dotyczących udzielenia tych ulg zwrócono się jedynie z prośbą o rozłożenie na raty zobowiązania podatkowego bez wskazania jakiegokolwiek argumentacji uzasadniającej udzielenie ulgi. W wydanych decyzjach podano natomiast jako uzasadnienia ulgi, że argumenty udzielone we wniosku zostały uwzględnione w całości, bez wykazania argumentacji uzasadniającej udzielenie ulgi.

Było to niezgodne z art. 122, 187 § 1 i art. 191 Ordynacji podatkowej. Przepisy te zobowiązują organ podatkowy do podejmowania wszelkich niezbędnych działań w celu dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, na podstawie którego będzie mógł ocenić czy dana okoliczność została udowodniona. W ww. postępowaniach nie żądano od podatników dokumentów, ani informacji na potwierdzenie przesłanek ubiegania się o ulgę, zawartych we wnioskach (np. informacji dotyczącej sytuacji finansowej podatnika, w tym stanu należności czy zobowiązań), celem ustalenia czy w danym przypadku zachodzi ważny interes podatnika lub interes publiczny, tj. podstawowy warunek udzielenia ulgi, wynikający z art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej.

Burmistrz wyjaśnił powody i okoliczności dla których zdecydował o przyznaniu ulg wyżej wskazanymi decyzjami. Podał również, że od najbliższych decyzji dotyczących odroczeń i umorzeń doprowadzi do pełnej zgodności z obowiązującymi przepisami dokumentację dotyczącą udzielanych ulg.

(akta kontroli str. 196-246, 230-243, 332-334)

2. W pięciu postępowaniach²⁸ dotyczących przyznania ulgi w postaci umorzenia zaległości podatkowych (z 25 zbadanych) na łączną kwotę zaległości 131,6 tys. zł, zgromadzony materiał dowodowy w sposób niewystarczający udowodnił wystąpienie przesłanek istnienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego, o którym mowa w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej.

W sprawach tych jako uzasadnienie przyznania ulgi, w wydanych decyzjach podano:

- w przypadku czterech decyzji: 1) prowadzenie remontu sali restauracyjnej i konieczności zakupu mebli; 2) ukończeniem dużej inwestycji; zakupu linii produkcyjnej, remont pomieszczeń sanitarnych, 3) prowadzenie generalnego remontu na nowo nabytej nieruchomości, gdzie inwestowane są duże środki

²⁷ Decyzjami z 24 lutego 2021 r. i 23 czerwca 2020 r.

²⁸ Dotyczących decyzji z dnia: 11 grudnia 2019 r., 28 kwietnia 2020 r., 24 września 2020 r., 25 marca 2021 r., 2 marca 2021 r., 24 lutego 2020 r., 5 maja 2020 r.

pieniężne 4) wykonaniem utwardzenia pobocza przed firmą, problemami z płatnościami od klientów, zakup w leasingu linii produkcyjnej,

- w przypadku dwóch decyzji wskazano trudną sytuację na rynku transportowym związaną z Covid i wprowadzonymi obostrzeniami. Ze zgromadzonego materiału dowodowego nie wynikało jednak, aby udzielenie ulgi było motywowane ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym. Z zebranego materiału dowodowego nie wynikało również, aby sytuacja związana z Covid negatywnie odbiła na wynikach prowadzonej działalności gospodarczej podatnika. W przypadku jednej z decyzji w roku w którym wnioskowano o ulgę, wzrósł (na półrocze 2020 r.) zarówno zysk (do 2,3 mln zł, z 46 tys. zł w roku poprzednim), jak i suma bilansowa (z 23,1 mln zł do 25,4 mln zł). W przypadku drugiej z decyzji, w roku w którym wnioskowano o ulgę wzrósł (na koniec 2020 r.) zarówno zysk (do 4,8 mln zł z 46 tys. zł w roku poprzednim), jak i suma bilansowa (z 23,1 mln zł do 28 mln zł). W sprawach tych nie wykazano istnienia ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego uzasadniającego udzielenie ulgi.

NIK wskazuje, że w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym panuje pogląd, że zobowiązania podatkowe określone ustawami mają charakter powszechny. Możliwość umorzenia zaległości podatkowych jest odstępstwem od tej zasady i powinna mieć charakter wyjątkowy. Ten wyjątkowy charakter powoduje, że nie mogą stanowić podstawy umorzenia okoliczności będące następstwem określonych decyzji gospodarczych podatnika. Do takich należy m.in. zaciągnięcie kredytu bankowego czy niepowodzenia finansowe działalności gospodarczej. NIK wskazuje także na fakt, że ponoszenie kosztów na modernizację, przebudowę lub rozbudowę przedsiębiorstwa mieści się w realiach gospodarczych. Inwestycje nie są zatem elementem nadzwyczajnym, nieprzewidywalnym i niezależnym od samego przedsiębiorcy. Zdarzenia takie jak m.in. ponoszenie znacznych kosztów nie są nadzwyczajną okolicznością, która uzasadniałaby udzielenie zwolnienia, gdyż są to normalne okoliczności związane z prowadzeniem jakiegokolwiek działalności gospodarczej²⁹. Brak zysków i prowadzenie inwestycji nie jest również wystarczającą przesłanką do udzielania ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych³⁰.

Aby stwierdzić, czy w danym przypadku ważny interes podatnika mógłby uzasadniać pozytywne rozpatrzenie wniosku w całości lub części, trzeba najpierw w sposób wyczerpujący ustalić, jaka jest faktyczna sytuacja materialna, rodzinna i osobista podatnika oraz czy ma on realne możliwości uregulowania zaległości podatkowej. W sytuacjach wątpliwych bądź wynikających z nieznamośności prawa należy oczekiwać od organu podatkowego, żeby nie tylko udzielał stronie stosownych informacji, lecz także sam podejmował inicjatywę dowodową³¹. „Interes publiczny” natomiast, to sytuacja, gdy zapłata zaległości podatkowej spowoduje konieczność sięgania przez podatnika do środków pomocy państwa, gdyż nie będzie on w stanie zaspokajać swoich potrzeb materialnych³². Tego typu wskazania w zebranych materiale dowodowym, jak i w wydanych decyzjach – zdaniem NIK – w wymienionych sprawach zabrakło.

Burmistrz wyjaśnił powody i okoliczności dla których zdecydował o przyznaniu ulg wyżej wskazanymi decyzjami. Podał również, że od najbliższych decyzji

²⁹ B. Dauter [w:] S. Babiarz, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, B. Dauter, Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. XI, Warszawa 2019, art. 67(a), pkt. 22, por. także Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 listopada 2011 r. I SA/GI 358/11.

³⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 22 stycznia 2020 r. I SA/Lu 617/19.

³¹ B. Dauter [w:] S. Babiarz, R. Hauser, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, J. Rudowski, B. Dauter, Ordynacja podatkowa. Komentarz, wyd. XI, Warszawa 2019, art. 67(a), pkt. 22, por. także Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach z dnia 23 listopada 2011 r. I SA/GI 358/11

³² Por. wyrok NSA w Szczecinie z 22 kwietnia 1999 r., SA/Sz 850/98.

dotyczących odroczeń i umorzeń doprowadzi do pełnej zgodności dokumentacji z obowiązującymi przepisami.

(akta kontroli str. 206-229, 247-249, 294-295, 332-334, 359-362)

3. W trzech przypadkach (z 25 zbadanych spraw) udzielono ulg w postaci umorzenia zaległości podatkowych w podatku od nieruchomości jednemu podatnikowi bez wskazania szczególnego interesu podatnika lub interesu publicznego, co stanowiło naruszenie art. 67a § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej. Kwota umorzonych zaległości z trzech badanych decyzji³³ wyniosła 92,5 tys. zł. Jako uzasadnienie wydanych decyzji podano, że kwota wynikająca z umorzenia w znacznym stopniu zwiększy możliwości podatnika w zakresie remontu, utrzymania oraz ulepszenia majątku gminy w którym podatnik jest zobowiązany inwestować. Jak podano w decyzjach pozyskane środki w pierwszej kolejności zostaną przekazane na remont wyeksploatowanej sieci wodno-kanalizacyjnej oraz centralnego ogrzewania. W badanym okresie (do końca I półrocza 2021 r.) dla podatnika wydano 30 decyzji w sprawie umorzenia zaległości podatkowych, co miesiąc - na łączną kwotę 917,8 tys. zł. W decyzjach podawano identyczne lub zbliżone uzasadnienie przyznania ulg.

NIK wskazuje, że w doktrynie, jak i w orzecznictwie sądowym panuje pogląd, że zobowiązania podatkowe określone ustawami mają charakter powszechny. Możliwość natomiast umorzenia zaległości podatkowych jest odstępstwem od tej zasady i powinna mieć charakter wyjątkowy³⁴. Ogólną dyrektywą interpretacyjną przy stosowaniu powyższego przepisu powinno pozostać uznanie wyjątkowości instytucji umorzenia zaległości podatkowych (odsetek za zwłokę), jako nieefektywnej formy wygasania zobowiązań podatkowych i jako odstępstwa od zasady powszechnego opodatkowania³⁵. Przyznawanie comiesięcznych ulg nie może zatem zostać uznane jako wyjątkowe i zdaniem NIK stanowi odstępstwo od zasady powszechnego opodatkowania.

Wyjątkowy charakter przepisu uprawniającego do ulgi w spłacie zobowiązań - jako odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania - wymaga, aby powody, dla których organy podatkowe rezygnują z należności miały uzasadnienie w sytuacjach ponadnormatywnych, związanych ze zdarzeniami na które nie miał wpływu podatnik (a więc obiektywnymi), wpływającymi na jego zdolności płatnicze, powodujące uszczerbek w mieniu lub zdrowiu³⁶. Przyznawanie ulg podatkowych arbitralnie, każdorazowo w przypadku znajdowania się przez podatnika w trudnej sytuacji finansowej, bez względu na przyczynę takiego stanu rzeczy oraz realne możliwości płatnicze strony, doprowadziłoby do nieakceptowalnego zjawiska rozluźnienia rygorów w zakresie przyznawania ulg podatkowych³⁷.

Burmistrz wyjaśnił, że podatnik o którym wyżej mowa jest w 100% spółką skarbu gminy. Egzekucja tego podatku obniżyłaby dochody spółki i docelowo wymusiłaby wzrost obciążeń mieszkańców (c.o., woda, ścieki). Ponadto dodał, że będzie poszukiwał takiego rozwiązania prawnego, które pozwoli na zgodne z prawem nieobciążanie podatkiem tego podmiotu.

(dowód: akta kontroli str. 72-79, 200-205, 209-211, 250, 332-334)

³³ Decyzje z: 24 kwietnia 2019 r., 10 lutego 2020 r., 17 stycznia 2021 r.

³⁴ Np. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 20 lutego 2013 r. sygn. akt I SA/Po 945/12; Wyrok WSA w Warszawie III SA/Wa 730/12.

³⁵ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 16 maja 2018 r. II FSK 1266/16.

³⁶ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 6 maja 2021 r. I SA/Gd 1214/20.

³⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 marca 2021 r. III FSK 2553/21.

4. W próbie zbadanych 15 wniosków o udzielenie pomocy de minimis w czterech przypadkach dotyczących odroczeń lub rozłożenia na raty zaległości podatkowych nie było sprawozdań za okres ostatnich 3 lat obrotowych, co uniemożliwiało ustalenie stopy referencyjnej mającej zastosowanie do wnioskodawcy. Zgodnie z §2 ust. 1 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zakresu informacji przedstawianych przez podmiot ubiegający się o pomoc de minimis³⁸, wnioskodawca przedstawia podmiotowi udzielającemu pomocy informację o sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy, w tym sprawozdania finansowe za okres 3 ostatnich lat obrotowych sporządzane zgodnie z przepisami o rachunkowości, jeżeli do ustalenia wartości pomocy de minimis konieczne jest ustalenie stopy referencyjnej mającej zastosowanie do wnioskodawcy.

Inspektor w Urzędzie Miejskim wyjaśniła, że „do tej pory żądaliśmy od podatników sprawozdań rocznych lub najbardziej zbliżonych do terminu raty podatkowej, której ulga miała dotyczyć. Podczas analizy kolejnych wniosków będą żądane sprawozdania zgodnie z wymogami odpowiednich przepisów.”

(akta kontroli str. 262-263, 298)

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie³⁹ udzielono 220 ulg w podatku od nieruchomości i od środków transportowych (na łączną kwotę 1,8 mln zł), przy ośmiu odmowach przyznania ulgi. Jako nieprawidłowe NIK ocenia jednak działania przy udzieleniu 10 ulg, co stanowiło 18% zbadanych postępowań. Udzielenie tych ulg poprzedzone było zebraniem niepełnego materiału dowodowego, bez wykazania istnienia jednej z przesłanek zastosowania ulgi, tj. ważnego interesu podatnika lub interesu publicznego. Ponadto w przypadku udzielenia ulg wobec jednego z podatników stosowano ulgi trwające przez cały okres objęty kontrolą (na łączną kwotę 917,8 tys. zł). Zdaniem NIK takie stosowanie ulg nie ma charakteru wyjątkowego i stanowi odstępstwo od zasady powszechności opodatkowania, a stwierdzone nieprawidłowości w znacznej mierze wynikają ze znacznego obciążenia pracą osób realizujących działania podlegające kontroli.

W przypadku czterech spraw dotyczących ubiegania się o pomoc de minimis, brakowało sprawozdań finansowych podatników za okres 3 ostatnich lat obrotowych sporządzonych zgodnie z przepisami o rachunkowości.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi Zdaniem NIK stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości, uchybienia i wydłużone terminy podejmowania poszczególnych czynności, wynikają ze zbyt dużego obciążenia pracą (w szczególności w niektórych okresach w ciągu roku) części osób realizujących zadania dotyczące wymiaru, poboru i umorzeń w podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych. W związku z tym NIK zwraca uwagę na potrzebę dokonania przeglądu działań realizowanych przez poszczególne osoby i podjęcie odpowiednich działań dostosowawczych.

³⁸ Rozporządzenie z dnia 29 marca 2010 r. (Dz.U z 2010 r., Nr 53, poz. 311).

³⁹ Do 31 marca 2021 r.

Wnioski

1. Systematyczne podejmowanie czynności w celu wyegzekwowania składania deklaracji lub informacji dotyczących podatku od nieruchomości i od środków transportowych.
2. Podejmowanie określonych działań dotyczących egzekucji podatkowej zgodnie terminami wynikającymi z uregulowań wewnętrznych.
3. Przestrzeganie w prowadzonych postępowaniach dotyczących przyznawania ulg podatkowych wymogów dokładnego wyjaśnienia sprawy i wykazywania przesłanek przemawiających za udzieleniem ulg.
4. Udzielanie pomocy de-minimis w przypadku podatników ubiegających się o odroczenie lub rozłożenie na raty zaległości podatkowych, po zebraniu kompletnego materiału dowodowego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Bydgoszcz, 30 lipca 2021 r.

Kontroler
(-) Szymon Hałasiewicz
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
p.o. Dyrektor
(-) Tomasz Sobeki